PROGRAMME DE RECHERCHE

« CONCERTATION, DECISION, ENVIRONNEMENT »

LES CONFERENCES DE CONSENSUS : UN NOUVEAU MODE DE DELIBERATION POLITIQUE ?

RESUME

Le 2 février 2004

Responsable scientifique : Dominique Bourg, CREIDD/UTT, BP 2060, 10010, TROYES Cedex, tél. : 03 25 71 76 89, fax : 03 25 71 76 98, dominique.bourg@utt.fr

ASPECTS ADMINISTRATIFS

Date d'engagement : 9 décembre 1999 (date de signature du contrat ; premier versement 3 avril 2000)

Participants au projet :
ATIFI Hassan - Docteur en Sciences du Langage.
- Maître de conférences - Information/Communication, Université de Technologie de Troyes - Dépt. Technologie & Sciences de l'Homme
- Chercheur à l'Institut des Sciences et Technologies de l'Information de Troyes/Tech-CICO : Technologies de la Coopération pour l'Innovation et le Changement Organisationnel, U.T. Troyes ; FRE 2732 CNRS

BOURG Dominique – Habilité à Diriger des Recherches en Philosophie.
- Professeur des universités, directeur du Centre de Recherches et d'Etudes Interdisciplinaires sur le Développement Durable (JE), Université de technologie de Troyes, Département TSH
- Membre du comité exécutif du programme PROSES (Programme Science Environnement Société) de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Membre coordinateur du CNDD
- Membre de la Commission Coppens
- Membre du comité de pilotage de la conférence de citoyens « Citoyenneté et changements climatiques », CFDD 2002

BOY Daniel – Sociologue et politologue.
- Directeur de Recherche à la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Centre d'Etude de la Vie Politique Française
- Responsable du programme PROSES de la Fondation Nationale des Sciences Politiques
- Membre coordinateur du CNDD
- Membre du comité de pilotage de la conférence de citoyens de juin 1998

DOURY Marianne - Docteur en Sciences du Langage.
- Chargée de Recherche au CNRS (CR2)
- Chercheur au Laboratoire Communication et Politique (UPR 36 CNRS)

MARCOCCIA Michel - Docteur en Sciences du Langage.
- Maître de conférences - Information/Communication, Université de Technologie de Troyes - Dépt. Technologie & Sciences de l'Homme
- Chercheur à l'Institut des Sciences et Technologies de l'Information de Troyes/Tech-CICO : Technologies de la Coopération pour l'Innovation et le Changement Organisationnel, U.T. Troyes ; FRE 2732 CNRS.

OBJECTIFS DE LA RECHERCHE :

Mettre au jour les rôles et fonctions que peuvent exercer ces conférences dans le processus de décision publique ainsi que leurs limites.
Offrir aux comités de pilotage des prochaines conférences de citoyens, un mode d'emploi, des conseils et recommandations divers.

QUESTIONS DE RECHERCHE TRAITEES :

Nous sommes partis d'un objet singulier, la première conférence de consensus organisée en France, à savoir la conférence de juin 1998 sur l'introduction des OGM dans l'agriculture et l'alimentation, afin de mettre en lumière les rôles et fonctions que peuvent ou pourraient exercer ces conférences dans le processus de décision publique. Sont-elles un moyen de pallier les défaillances de la démocratie représentative et de répondre à quelques-unes des questions suscitées par l'essor des sciences et techniques ? Ont-elles une vocation à constituer, relativement à certains sujets, un moment déterminant, à proprement parler délibératif, du processus de la décision publique ? Quelles en sont les limites ?

Pour répondre à ces questions, nous avons emprunté les deux voies suivantes : en premier lieu une approche large et contextuelle, et en second lieu une analyse du corpus de la conférence de 1998, avec un recouvrement des deux approches au sujet du contexte médiatique de l'expérience de 98 et des origines immédiates de la conférence sur les OGM.

Nous nous sommes employés à situer les conférences de citoyens, pour reprendre l'appellation française désormais consacrée, au sein du contexte plus général du débat public : son encadrement juridique et les instruments dont il dispose (I – 1). Une rapide approche historique permettra de montrer qu'il existe une généalogie proprement française du débat public qui part des comités, conseils et autres commissions de la troisième République pour aboutir à l'actuelle CNDP ; cette généalogie est totalement étrangère à la genèse des conférences de consensus danoises (I – 2). Nous nous tournerons alors vers le contexte philosophico-politique d'une part, technique et scientifique d'autre part, des conférences : la crise des institutions représentatives et l'essor des procédures participatives dans un contexte de crise environnementale. Nous nous interrogerons sur les fondements de la démocratie représentative telle que l'Abbé Sieyès et plus encore Benjamin Constant les avaient conçus (I – 3). Nous conclurons cette rapide investigation philosophico-politique avec une comparaison des mérites respectifs des conférences de consensus et du système parlementaire en matière de détermination de l'intérêt général (I – 4). Nous reviendrons enfin à des considérations plus empiriques en restituant le jugement généralement négatif à l'égard des conférences porté par les parlementaires français, en prenant appui sur une enquête conduite auprès d'une vingtaine d'entre eux (I – 5).

La seconde partie de ce rapport est consacrée à l'analyse du corpus de la conférence de 98. Toutefois, avant d'entrer dans le vif du sujet, il nous a paru utile de rappeler les origines immédiates de la conférence en tant qu'objet politique (II – 6). Suit une description de la procédure suivie pour l'organisation de la conférence de 98, très proche de la procédure danoise ; cette description constitue un mode d'emploi des conférences en général (II – 7). Nous poursuivons avec une analyse du déroulement de la conférence et des échanges conversationnels auxquels elle a donné lieu ; ce qui permet de revenir sur la définition et l'identité de ce type de procédure (II – 8). Cette première analyse est complétée par une approche argumentative des échanges en question ; sont mis en évidence les arguments sur les risques, de type conséquentialiste, et ceux sur les valeurs (II – 9). Enfin, l'attention sera portée sur le dispositif scénographique de la conférence (II – 10).

METHODOLOGIE :

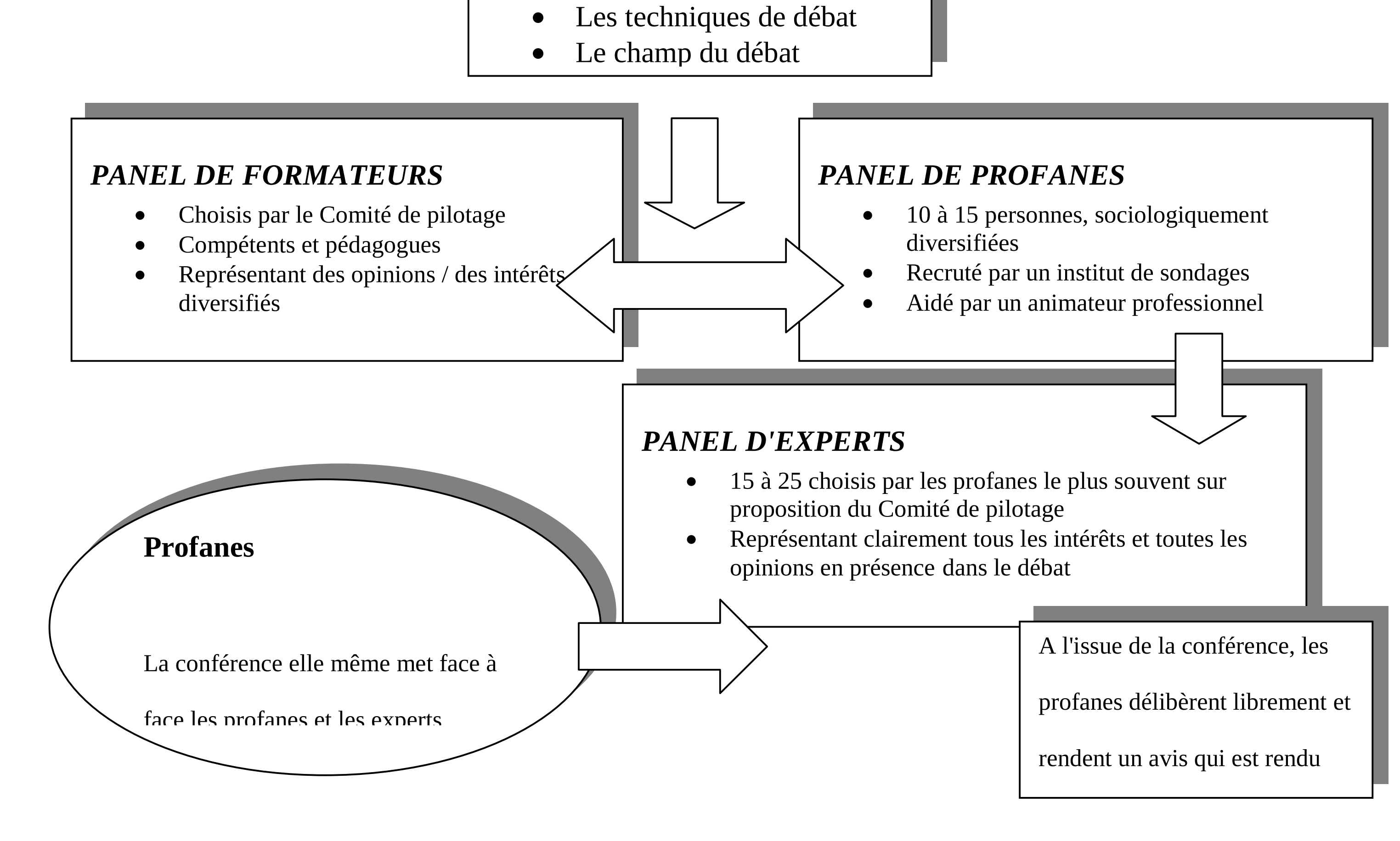
Dès l'origine de notre proposition de recherche, nous avons revendiqué le recours à de multiples méthodes : les approches argumentative, pragmatique et interactionniste, lexicométrique avec le logiciel Alceste qui ne s'est pas révélée en l'occurrence très utile, ethnographique, l'approche politique avec ses volets historique, systématique et empirique (les entretiens) et, enfin, l'analyse philosophique.

RESULTATS :

Bien qu'étrangères à la tradition démocratique et politique française (les origines française de la participation renvoyant à l'enquête publique et aux comités et autres commissions), les conférences de consensus nous semblent cependant pouvoir être intégrées avec profit au sein du dispositif institutionnel français. Elles constituent un élément de réponse à la crise que traversent les institutions démocratiques représentatives, crise qui n'est pas particulière à la France. Nous avons cherché à éclairer cette crise en repartant du fondement selon Benjamin Constant de la représentation politique. Quoi qu'il en soit, ces conférences contribuent à la mise en œuvre du principe de participation, laquelle est inséparable de l'émergence d'enjeux nouveaux, notamment environnementaux. Elles constituent un instrument original de détermination de l'intérêt général, dans un contexte scientifiquement documenté, mais non décisif, et dépassant les enjeux traditionnels droite/gauche. Nous n'avons cependant pu que constater l'indifférence, voire l'hostilité, du monde politique à cette procédure.

Les résultas de l'analyse pragmatique-interactionniste permettent de mettre en lumière notamment quelques dysfonctionnements de la conférence, par exemple au sujet de la distinction entre phase d'information et phase de discussion ; nous (D. Boy & D. Bourg) les reprendrons à notre compte pour le volume envisagé. C'est un point très important, puisque cela a été aussi une source majeure de dysfonctionnements pour la conférence « Citoyenneté et changements climatiques » de 2002. Le premier des résultats de l'analyse argumentative est précisément de mettre en lumière la permanence de l'activité argumentative et de la lier à la défaillance de l'autorité de la figure de l'expert.

Figure 1 Organigramme d'une "conférence de consensus"



A propos de transfert, voir également la note de bas de page dans l'Introduction sur l'Institut du Débat Public Local du Conseil Général de la Meuse et l'opportunité d'organiser une conférence locale de citoyens.

CONFERENCES DE CONSENSUS, DEBAT PUBLIC ET DEMOCRATIE

Si l'on entend par démocratie l'institution et l'organisation de l'influence que les citoyens exercent sur la prise de décision publique, il convient alors de distinguer les trois modalités suivantes d'exercice du pouvoir démocratique : les démocraties élective, participative et directe. La démocratie élective permet aux citoyens de choisir ceux qui exerceront en leur nom le pouvoir de décision ; la démocratie participative ne permet pas à tous de participer à la décision, mais permet à un nombre limité de citoyens d'éclairer à l'amont la décision des élus sur un sujet particulier, alors que le mandat qui leur a été confié et la responsabilité qui leur a été accordée sont généraux ; enfin, la démocratie directe, permet au plus grand nombre de décider de façon ultime ; cette dernière procédure, le référendum, ne peut être systématiquement pratiquée et semble plus particulièrement opportune lorsque le choix soumis aux électeurs peut donner lieu à une compréhension intuitive.

La possibilité pour des individus et/ou des groupes concernés par une décision à venir de prendre à des titres divers part à son élaboration, a précédé l'émergence en Occident des démocraties modernes, libérales et représentatives. La démocratie participative constitue ainsi un phénomène plus universel que la démocratie élective. Amartya Sen s'est plu récemment à le rappeler.[1] La démocratie ne se réduit pas, d'après lui, aux seules procédures électives ; elle renvoie plus essentiellement à *l'exercice de la raison publique*, selon une expression empruntée à Rawls, à savoir la possibilité de débattre et de peser sur les décisions publiques. Autrement dit, le débat public comme forme démocratique aurait été spatialement et temporellement plus répandu que la démocratie élective.

Le débat public ne permet pas seulement, avec les conseils bouddhistes et autres monarchies consensuelles africaines, de conférer une assise quasi universelle au phénomène démocratique, il contribue aussi à transformer la vie politique au sein des actuelles démocraties représentatives occidentales. L'essor contemporain du débat public s'est produit à la faveur de la montée en puissance des problèmes environnementaux, à compter des années soixante, et de façon très sensible depuis une quinzaine d'années. Encore aujourd'hui, la convention d'Aarhus, qui consacre le principe de la participation à l'amont des décisions publiques, est circonscrite aux problèmes d'aménagement et d'environnement. Le développement et l'enrichissement des procédures de débat public pourraient déboucher sur une évolution profonde des démocraties représentatives libérales ; c'est une des thèses défendues dans ce livre. Ainsi, non seulement la démocratie participative est probablement un phénomène plus large que la démocratie représentative, mais elle pourrait aussi contribuer à sa transformation.

Avant même de chercher à définir plus précisément ce qu'est le débat public, il convient de rappeler qu'il ne concerne qu'un des aspects de la fonction politique, à savoir la dimension rationnelle, celle qui relève de l'échange d'arguments précédant la prise de décision. La fonction d'incarnation est en effet consubstantielle à la vie politique. En premier lieu, les hommes ou femmes politiques exercent un rôle de représentation de la communauté

---

[1] Cf. <u>Courrier International</u>, n° 715, 15-21 juillet 2004, pp. 40-42.

qui les élit vis-à-vis des tiers. A quoi s'ajoute une face plus opaque de cette fonction d'incarnation : l'identification qu'elle autorise. Les représentants politiques suscitent et reçoivent en effet toutes sortes d'affects, mêlant espoirs, rancoeurs et fantasmes divers. En, revanche, les citoyens d'un panel ou autres participants à un débat public ne sauraient incarner l'unité du corps social, ni servir d'exutoire permanent à toutes sortes d'affects. L'autre dimension constitutive de la vie politique à laquelle les acteurs du débat public n'accèdent pas non plus, est la responsabilité qu'implique le pouvoir de décider : l'expression de cette responsabilité étant la reconduction ou non reconduction d'un mandat électoral. A la différence de la décision ultime, le débat public peut demeurer pluriel et ceux qui y prennent par n'on pas *in fine* de comptes à rendre. Il n'y a donc aucun sens à exiger du côté des citoyens, ou à craindre du côté des élus, de la démocratie participative qu'elle se substitue à la démocratie représentative et au rôle des élus ; la démocratie participative est censée éclairer à l'amont le fonctionnement de la démocratie représentative, elle le complète.

De façon plus positive, le débat public se définit par les différentes procédures qui l'organisent. Il se déploie dans des situations très diverses et selon des modalités d'organisation elles-mêmes multiples. On peut au moins distinguer les trois modalités suivantes : les débats publics ouverts, les commissions liées à des institutions particulières et les panels de citoyens. Les débats publics ouverts - qu'il s'agisse de simples réunions de quartiers ou des débats relatifs à des projets d'aménagement importants organisés par la Commission nationale du débat public (CNDP) -, rassemblent avant la prise de décision les parties intéressées à la résolution d'un problème donné. Le débat y est ouvert au sens où toute partie se sentant intéressée peut en principe y participer, sans y être nécessairement formellement invitée. Tel n'est pas en revanche le cas des participants aux commissions institutionnelles, du type des CLI (Comités locaux d'information), et autres CLIS (Commissions locales d'information et de surveillance), etc... Les membres de ces commissions sont désignés non pas pour débattre d'un projet, mais pour accompagner le fonctionnement, grâce à l'information dispensée, d'un site ou d'une installation généralement dangereux. On sort du débat public *stricto sensu*. Les panels de citoyens, qu'il s'agisse des panels des conférences de consensus ou de cercles plus informels, sont composés d'un nombre restreint d'individus, désignés au terme d'une procédure de sélection. Dans le cadre des conférences de citoyens organisées en France, le choix de la quinzaine de citoyens incombe à un Institut de sondage, lequel suit en l'occurrence un cahier des charges ; avec par exemple les forums délibératifs organisés à la façon de la *Kettering Foundation*,[2] ce sont les facilitateurs qui invitent les participants. Ces groupes sont destinés à délibérer sur une question d'intérêt général pour le moins problématique, dont la solution ne semble pas s'imposer a priori, et ce tout particulièrement dans le cadre des conférences de consensus.

Laissons de côté les commissions de suivi pour dégager plus précisément les différences qui séparent les débats publics ouverts organisés par la CNDP relativement à des projets d'aménagement, et les conférences de citoyens, pour reprendre l'appellation française des conférences de consensus selon la méthodologie danoise, et que la CNDP pourrait être

---

[2] Cf. D. Mathews, Politics for People. Finding a Responsible Public Voice, Urbana & Chicago, University of Illinois Press, 1999 ; voir aussi le site de la Fondation : www.kettering.org

chargée d'organiser. Ce qui fonde et délimite la participation à un débat public ainsi conçu est l'intérêt, rapporté au lieu : on peut concevoir des avantages ou des inconvénients à ce que tel projet se réalise dans son environnement, par exemple un tracé de TGV ou une installation d'incinération des déchets ménagers ; ceux qui résident ailleurs sur le territoire de la République française ne sont tout simplement pas directement concernés. Tel n'est évidemment pas le cas lorsque l'on s'interroge sur l'opportunité d'introduire dans l'alimentation des Français et dans leur agriculture des OGM : la quinzaine de citoyens qui a en 1998 constitué le panel de citoyens de la première conférence française de citoyens n'avait ni plus ni moins d'intérêt à la réponse apportée à cette question que la plupart de leurs compatriotes. Il s'agissait alors de traiter d'une question d'intérêt général. Pour ce faire, on a eu recours, *mutatis mutandis*, à une procédure de l'antique démocratie athénienne, délaissée par les modernes : le hasard.[3] L'intéressement dont il s'agit avec le débat public ouvert ne peut être confondu avec un quelconque égoïsme. L'égoïsme en question, fustigé au travers de l'appellation NIMBY (*not in my back-yard*, pas dans mon jardin), existe, mais il n'est pas représentatif de la plupart des débats publics qui peuvent même déboucher sur des interrogations de portée générale : on peut passer de la controverse relative à un tracé de TGV à un questionnement sur l'opportunité des trains à grande vitesse, sur leurs conséquences en termes d'aménagement du territoire, etc.[4] Il est encore des autres différences d'importance entre débats ouverts et conférences de citoyens. La première concerne la construction de l'argumentation par les citoyens : dans le cadre d'un débat ouvert, l'argumentation est plutôt construite à l'amont du débat, dans un cadre associatif ; au cours d'une conférence de consensus, les citoyens doivent délibérer et construire leurs recommandations finales au cours même du processus. Enfin, les conférences de consensus sont organisées à propos de sujets présupposant une information scientifique et/ou technique lourde, relative à la recherche en cours, et donc drainant une part importante d'incertitudes. Face à un projet donné d'aménagement, la position des différents acteurs est le plus souvent arrêtée avant le débat, même si ce dernier peut, le cas échéant, infléchir les positions des uns et des autres. Toutefois, ces deux procédures ne s'excluent pas et l'on pourrait imaginer des questions qui pourraient les mobiliser de façon concertée. En revanche, il est très peu probable que des citoyens conviés à réfléchir sur les nanotechnologies et les risques qu'elles charrient aient au commencement du processus une opinion arrêtée à ce sujet ; même s'ils peuvent porter des schèmes mentaux et des valeurs qui orienteront leur jugement ultérieur. Tel semble par exemple avoir été le cas pour les citoyens amenés à réfléchir sur les OGM dans le cadre de la conférence de 1998 : ils ne disposaient à l'entrée du processus ni d'une information détaillée ni d'un jugement stabilisé ; en revanche, ils partageaient l'affirmation d'origine aristotélicienne de la supériorité des produits de la nature sur les produits de la technique, laquelle n'a cessé de structurer leurs investigations et questionnements, sans pour autant les stériliser.

[3] Voir L. Carson & B. Martin, Random Selection in Politics, Westport, CT, Praeger Publishers, 1999 & B. Manin, Principes du gouvernement representatif, Paris, Champs-Flammarion, 1995. Voir aussi le Mouvement Clérocratique de France : www. Clerocratie.com

[4] Cf. S. Rui, La Démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique, Paris, Armand Colin 2004, p. 102-111.